

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/176348>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

1 ASPETTI E POLITICHE GENERALI

Lei Delsen - Geneviève Reday-Mulvey - Angelo Scarioni

In questo capitolo vengono affrontate alcune tematiche e politiche fondamentali del pensionamento graduale. Cercheremo di dare una definizione all'espressione "pensionamento graduale" e riassumeremo alcuni dei concetti che stanno alla base di questa strategia. Il nostro obiettivo prioritario, tuttavia, è quello di analizzare i seguenti principali fattori economici dominanti: le prospettive demografiche, le ripercussioni sul sistema previdenziale e sullo Stato sociale, la popolazione attiva in rapporto al mercato del lavoro, le politiche previdenziali e l'esperienza pratica del prepensionamento nel corso degli ultimi due decenni, i nuovi criteri riguardo alla politica del lavoro e alla previdenza e, per ultimo, le nuove tendenze e gli indirizzi politici raccolti durante lo studio.

1.1 Aspetti demografici

Non ci soffermeremo molto sull'analisi dei fattori demografici, in quanto sono già ampiamente conosciuti. In questo contesto desideriamo semplicemente ricordare che gli sviluppi demografici esercitano una notevole influenza sui sistemi pensionistici e sanitari, oltre che sul mercato del lavoro, e che molte volte gli scenari tracciati descrivono le realtà in termini pessimistici. Molti sostengono che, se la situazione dovesse rimanere immutata, la pressione esercitata dai fattori demografici sui nostri sistemi pensionistici diventerà insostenibile. La necessità di trasferire risorse sempre più elevate verso la popolazione anziana, sotto forma di pensioni e assistenza sanitaria, avrà notevoli conseguenze sulla distribuzione del reddito tra le generazioni. Come per molti altri aspetti del pensionamento graduale, la situazio-

ne demografica varia notevolmente da Paese a Paese. In realtà come la Germania, il Giappone, i Paesi Bassi e l'Italia, dove tra appena 30 anni almeno un terzo della popolazione sarà costituito da ultrasessantenni, la pressione sarà maggiore di quella nei Paesi con il 20 o il 25 per cento di ultrasessantenni.

Tuttavia, e per molti versi, una più lunga aspettativa di vita è un fenomeno molto positivo, in quanto le catastrofiche proiezioni demografiche devono essere inquadrare nel contesto di un simultaneo miglioramento dello stato fisico e mentale della popolazione anziana, la maggior parte della quale potrà, e sicuramente vorrà, restare attiva più a lungo. Il Giappone, la cui popolazione è invecchiata prima rispetto agli altri Paesi dell'OCSE, è un buon esempio a questo riguardo. L'età media della sua popolazione attiva si è alzata notevolmente nel corso degli anni '80, senza alcuna apparente perdita di produttività.

Per la fine del secolo si prevede che in diversi Paesi europei e in Giappone diminuirà, in termini assoluti, il numero delle persone in età lavorativa. Successivamente, le proiezioni indicano che in molti Stati ci sarà una contrazione della popolazione in età lavorativa, soprattutto nel corso del secondo e terzo decennio. Ciò avrà effetti sui sistemi previdenziali e di assistenza sociale, in quanto questi sono finanziati, in larga misura, dalle entrate fiscali e dai contributi previdenziali versati dai lavoratori. Nel contempo, però, le potenzialità di allungamento della vita lavorativa degli individui saranno maggiori. Con il miglioramento delle aspettative di vita, un tipo di trattamento pensionistico concepito per coprire 10 o 15 anni di pensionamento potrebbe generare una pressione intollerabile sui tassi contributivi, se venisse mantenuto per oltre 25 anni, soprattutto in Paesi come la Francia, dove, attualmente, la pensione media è quasi uguale al salario medio. È vero, altresì, che i contributi e le tasse non possono continuare ad aumentare senza notevoli ripercussioni sui salari, sulla competitività delle aziende e, in ultima analisi, sull'occupazione. Inoltre, i problemi derivanti dall'invecchiamento della popolazione verrebbero aggravati da una riduzione della crescita economica. Tassi di crescita bassi, infatti, influiscono sull'occupazione e, di conseguenza, sul finanziamento dei sistemi pensionistici. Il numero degli occupati, la produt-

tività del lavoro e l'andamento dei salari reali saranno tutti elementi chiave quando si dovranno affrontare gli aumenti di spesa.

1.2 Schemi previdenziali

L'Associazione di Ginevra, volendo scegliere una metafora per descrivere la previdenza sociale, ha paragonato la struttura previdenziale ad un edificio che poggia su tre pilastri, a cui si propone l'aggiunta di un quarto. Il primo pilastro è rappresentato dalla pensione statale o di base generalmente erogata dal sistema di sicurezza sociale. Il secondo pilastro è costituito dai regimi complementari, che comprendono le pensioni aziendali o di categoria. Il terzo pilastro è quello dei regimi integrativi rappresentati dai fondi pensionistici privati, dalle assicurazioni sulla vita, dai risparmi individuali, ecc. Il quarto pilastro che è stato proposto e che, in un certo senso, costituisce la ragion d'essere del presente studio, è rappresentato dall'opportunità, offerta alle persone in età avanzata, di continuare a lavorare a tempo parziale con una pensione ridotta, in modo da integrare il reddito proveniente dalle altre tre fonti o tre pilastri sopracitati. Adesso esamineremo i primi tre pilastri e il loro rapporto con il quarto.

In Europa, Giappone e negli Stati Uniti, le pensioni di base vengono finanziate con il sistema dei versamenti contributivi o con le tasse, mentre le pensioni di categoria vengono finanziate per mezzo di fondi (tranne che in Francia). Attualmente la spesa pubblica previdenziale in Europa è più alta rispetto al Giappone e agli Stati Uniti. Tuttavia, come dimostra Noriyuki Takayama nel suo capitolo, le previsioni sono che anche in Giappone tale spesa aumenterà notevolmente. La spesa previdenziale, espressa in termini di PIL, varia dal 5% del Giappone al 10% della maggior parte dei Paesi dell'UE scelti per questo studio, con l'Italia che, come abbiamo già visto, supera di gran lunga questa cifra.

In Italia è in vigore il vecchio sistema retributivo per lavoratori che al 31-12-95 avevano almeno 18 anni di contributi, sistema misto o pro quote con meno di 18 anni al 31-12-1995, sistema contributivo per i nuovi assunti dopo l'1-1-96. Il sistema pensionistico in Italia è finanziato da contributi dei datori di lavoro, e dei lavoratori in attività, pari al 32% del sa-

lario. Lo Stato si fa carico della copertura delle spese relative alle prestazioni assistenziali (integrazioni al minimo).

La miscela dell'invecchiamento della popolazione combinata con il declino della parte attiva è potenzialmente esplosiva, soprattutto per i sistemi pensionistici pubblici. Ipotizzando tassi di sostituzione costanti (i benefici pensionistici visti come percentuale dei salari) e di forza lavoro inalterata numericamente, si prevede che, tra il 1985 e il 2040, la spesa pubblica per la previdenza, come percentuale del PIL, raddoppierà nei Paesi dell'OCSE (Holzmann, 1988). Dato che sarà impossibile raggiungere questo obiettivo, per ovvii motivi economici, si verificherà una diminuzione delle prestazioni del primo pilastro, cioè del sistema pensionistico pubblico, nella maggior parte dei Paesi. Questa tendenza è riflessa nelle recenti riforme previdenziali che hanno portato ad un innalzamento dell'età pensionabile (o del numero di anni contributivi), con una riduzione, nel tempo, del livello delle pensioni rispetto ai salari.

In Italia il nuovo regime in vigore dal 1995 fissa l'età minima per la maturazione del diritto a una pensione di vecchiaia a 57 anni per gli uomini e per le donne. Tale limite è largamente inferiore a quello vigente in altri Paesi. Per le pensioni di anzianità l'accordo prevede un processo di aggiustamento graduale. Il diritto ad accedere alla pensione anticipata viene mantenuto per tutto il periodo transitorio, anche se i requisiti di accesso diventeranno progressivamente più severi.

Tuttavia, non tutti i Paesi dell'OCSE hanno sviluppato un sistema previdenziale basato su più pilastri in quanto, sino a poco tempo fa, solo il pilastro pubblico era obbligatorio. Sebbene le entità economiche relative al pilastro obbligatorio e a quelli facoltativi possono variare notevolmente, le pensioni pubbliche rappresentano ancora una percentuale elevata del reddito delle persone anziane. Il Rapporto della Banca Mondiale relativo al 1994 sottolinea come il peso dei fondi pensione collettivi e delle pensioni private sia cresciuto velocemente e la tendenza è quella di integrare i sistemi pensionistici pubblici con i fondi, in modo da alleggerire la pressione sulla popolazione attiva che, come abbiamo visto, diminuisce sempre più rispetto a quella che beneficia della previdenza. Si prevede che la tendenza allo sviluppo dei fondi continuerà soprattutto nei Paesi in cui vige il sistema delle prestazioni a

erogazione uniforme (*flat-rate*) come, ad esempio, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito. In questi Stati è molto più sentita l'esigenza del secondo pilastro dei regimi complementari, rispetto a Paesi come la Francia o la Germania e l'Italia dove vige il sistema retributivo. Occorre osservare poi, che in alcuni Paesi, come il Regno Unito e gli Stati Uniti, una parte della popolazione attiva (almeno un terzo) ancora non è coperta da alcun regime complementare. Ciò significa che in questi Paesi il sistema previdenziale pubblico continuerà, per molti anni ancora, ad avere un'importanza fondamentale per questo terzo della popolazione e, in generale, per il cittadino medio. In Italia la situazione è più arretrata, poiché solo una parte ristretta dei lavoratori ha uno schema pensionistico complementare. La causa va ricercata nel sistema previdenziale obbligatorio che "prometteva prestazioni" pensionistiche molto elevate e ben superiori a quelle degli analoghi sistemi degli altri Paesi dell'Unione europea. Nonostante ciò la riforma pensionistica approvata dal Parlamento nell'aprile 1995 ridimensiona, seppure con una certa gradualità, i benefici pensionistici per gli iscritti e quindi esplicita il bisogno di una previdenza integrativa. La riforma approvata disciplina in maniera diretta i fondi pensione introdotti dal governo Amato, immettendo nel nostro Paese il sistema pensionistico a tre pilastri. I fondi pensione dovrebbero interessare molti milioni di lavoratori a fronte del milione e mezzo attualmente esistente. È prevista la possibilità che i fondi pensione siano strutturati su più linee di investimento, in modo tale da adattarsi al profilo rischio-rendimento desiderato dalle varie fasce di lavoratori. Il settore chimico-farmaceutico ha già inserito o sta inserendo nel rinnovo dei contratti di categoria la costituzione di fondi autonomi modellati sulla legge per i fondi.

In alcuni Paesi come Francia, Danimarca e Svizzera la previdenza integrativa, i fondi pensione sono addirittura obbligatori. In Gran Bretagna la sottoscrizione è facoltativa e coinvolge direttamente oltre la metà dei lavoratori. In Germania si calcola che già oggi un pensionato su tre possa contare su una pensione integrativa.

La pensione di base dovrà essere mantenuta a livelli ragionevoli e laddove sono state proposte politiche per una sua riduzione, come nel Regno Unito, prima o poi dovrà comunque essere riportata a livelli accettabili, a meno che non venga re-

sa obbligatoria la copertura con i regimi complementari (il secondo pilastro), anche per mezzo di finanziamenti pubblici in modo da renderli accessibili allo stesso lavoratore medio.

Per quanto riguarda il terzo pilastro, i risparmi personali o previdenza privata, nella maggior parte dei Paesi OCSE, sono troppo bassi perché questo pilastro possa costituire una fonte di reddito significativa per la vecchiaia, almeno per il cittadino medio. In Italia lo spazio per il terzo pilastro, quello individuale, è, e sarà, ampio in quanto i primi due pilastri non consentiranno di raggiungere un livello di benefici pensionistici sufficienti a soddisfare i bisogni economici della terza e della quarta età. Ecco perché l'allungamento flessibile della vita lavorativa viene ritenuto consigliabile e, dai meno ottimisti, addirittura inevitabile, per quanto riguarda il finanziamento previdenziale a medio-lungo termine.

Tuttavia, di maggiore importanza nel breve termine, per quanto riguarda la diffusione del pensionamento graduale, sono la trasferibilità dei diritti acquisiti e le condizioni di pensionamento al termine della carriera. I diritti acquisiti in base agli schemi individuale e a contribuzione definita sono pienamente trasferibili da un datore di lavoro ad un altro. Così come le pensioni statali, in quanto erogate in base a schemi che coprono l'intero Paese. Tuttavia, gli schemi gestiti a livello aziendale che prevedono l'erogazione di benefici pensionistici definiti non posseggono né l'una, né l'altra caratteristica e non sono pienamente trasferibili. Questa limitatezza ostacola la mobilità lavorativa che, a sua volta, costituisce un impedimento per le forme di pensionamento graduale al di fuori dei settori d'impiego tradizionali. Inoltre, se i diritti acquisiti non sono pienamente trasferibili, a causa dei lunghi periodi contributivi previsti, ne risente la stessa mobilità del lavoro. I sostenitori dei fondi previdenziali ritengono che questo sistema non solo riduca il trasferimento delle risorse tra le generazioni, ma rappresenti anche un mezzo per aumentare la flessibilità interna ed esterna del mercato del lavoro con ripercussioni positive per l'intera economia (cfr. Holzmann, 1992; Bovenberg, 1994; Delsen, di prossima uscita; Banca Mondiale, 1994).

Infine, verranno analizzate le condizioni di pensionamento al termine della carriera, che saranno esaminate più dettagliatamente nei capitoli sui diversi Paesi. In generale le attua-

li condizioni di pensionamento possono facilitare o ostacolare lo sviluppo della strategia del pensionamento graduale.

Uno dei maggiori ostacoli al pensionamento graduale sono i sistemi previdenziali che calcolano l'ammontare della pensione facendo riferimento alle retribuzioni percepite nel periodo immediatamente precedente il pensionamento (ad esempio i Paesi Bassi, il Regno Unito, gli Stati Uniti).

Al contrario, un sistema di calcolo basato sulla media delle retribuzioni in un periodo di vent'anni, o sull'intera vita lavorativa, avrebbe un'influenza neutra nella diffusione del pensionamento graduale. In Italia il nuovo sistema contributivo prevede per le persone di 65 anni con anzianità contributiva di 40 anni, una copertura previdenziale del 74 per cento dell'ultima retribuzione.

1.3 Il mercato del lavoro e il prepensionamento

Nel corso degli ultimi vent'anni, in tutti i Paesi industrializzati, la situazione occupazionale è stata caratterizzata da un'uscita sempre più precoce di persone dal mercato del lavoro. Il continuo aumento della speranza di vita in condizioni di buona salute e la diffusione dell'istruzione tra i giovani con l'innalzamento dell'età di ingresso nel mercato del lavoro e l'abbassamento dell'età di uscita, sono fattori che hanno sensibilmente accorciato la durata della vita lavorativa. In alcuni Paesi, come la Francia e l'Italia, dove i giovani entrano nel mondo del lavoro particolarmente tardi e i lavoratori ne escono particolarmente presto, il cittadino medio trascorre complessivamente più tempo al di fuori dal mondo del lavoro che al suo interno!

In molti Paesi dell'OCSE sono state adottate misure specifiche per i lavoratori più anziani - indennità di disoccupazione e di invalidità, piani di prepensionamento - che hanno permesso ai lavoratori più anziani di ritirarsi dal mercato del lavoro prima dell'età pensionabile. Queste politiche di prepensionamento hanno portato ad una diminuzione dei tassi di attività: eccezionalmente marcata in Francia e nei Paesi Bassi, come si vedrà nei capitoli seguenti, molto accentuata in Germania, significativa in Italia, relativamente bassa nel Regno Unito e negli Stati Uniti e ancora meno in Giappone e Svezia. Nel 1993, in Francia e nei Paesi Bassi, meno del 60% della po-

polazione attiva maschile di età compresa tra 55 e 59 anni era occupato, e la percentuale scendeva a circa il 20% per la fascia d'età tra 60 e 64 anni. In Italia la popolazione attiva maschile tra i 50 e i 59 anni scende addirittura al di sotto del 20% e per la fascia di età compresa tra i 60 e i 64 anni la percentuale si attesta sotto il 5%. Invece in Giappone e in Svezia, le percentuali per le stesse fasce d'età erano rispettivamente dell'80 e del 50 per cento. Ne consegue una crescita del divario tra l'età pensionabile ufficiale - 65 anni in Germania, Gran Bretagna, Olanda e USA, 60 anni in Giappone e Francia, tra 57 e 65 anni in Italia - e l'età in cui i lavoratori effettivamente lasciano il mercato del lavoro, volontariamente o non. Nella seconda e terza parte del presente studio questo aspetto verrà esaminato più profondamente.

Ormai l'opinione consolidata è che questa marcata tendenza al prepensionamento sia stata il risultato di un forte accordo sociale - che chiameremo il "vecchio accordo" - stipulato tra lo Stato, le imprese, i sindacati e la comunità. Attraverso il prepensionamento, lo Stato si prefiggeva di ridurre la disoccupazione giovanile, molto alta negli anni '70 e '80. Si credeva che fosse automatica la sostituzione dei lavoratori pre-pensionati con i giovani disoccupati. Occorre notare che, nella maggior parte dei Paesi considerati, è stata estesa la durata dell'indennità di disoccupazione prevista per i lavoratori più anziani, ai quali, prima del pensionamento, non è richiesta l'iscrizione alle liste di collocamento. Questo fatto ha portato ad una sottostima della disoccupazione in quei Paesi. Per le imprese, invece, il prepensionamento aveva un duplice vantaggio: l'aumento della produttività per mezzo della modernizzazione dei processi di produzione e la possibilità di intraprendere piani di ristrutturazione senza dover sostenere i costi e l'imbarazzo di molti licenziamenti. Per i sindacati si è trattato di un "premio" molto ambito nella lunga lotta per l'abbassamento dell'età pensionabile, in modo da permettere ai lavoratori, che spesso avevano iniziato un'attività molto giovani, con lavori usuranti, di godersi alcuni anni di riposo in buona salute. Infine, il cittadino medio ha tratto notevoli vantaggi da questa situazione, soprattutto in quei Paesi in cui il prepensionamento è avvenuto con un trattamento pensionistico molto generoso da un punto di vista finanziario.

1.4 Nuovi modelli occupazionali e pensionistici

Nel corso degli ultimi due decenni, si è verificata un'evoluzione strutturale nel mondo del lavoro che ha contribuito ad accelerare il processo di prepensionamento. Lo sviluppo del terziario, come settore chiave dell'economia moderna, ha radicalmente modificato il mondo del lavoro e, per certi versi, ne ha creato un altro con caratteristiche e dinamiche nuove. Se consideriamo non solo le attività specifiche del settore terziario ma anche i servizi dei settori manifatturiero e agricolo (come ricerca, pianificazione, marketing, manutenzione, magazzino, controllo qualità, misure di sicurezza, distribuzione), si può vedere che, attualmente, tra il 70 e l'80% dei posti di lavoro nelle nostre economie si trova nei servizi e questa tendenza è destinata ad aumentare ancora nei prossimi anni.

La natura stessa delle attività di servizio ha prodotto una gamma sempre più ampia di opportunità di lavoro flessibili. La rigidità, caratteristica della vecchia catena di produzione manifatturiera, contrasta duramente con gli schemi di lavoro dell'età informatica, così flessibili nel tempo e nello spazio. La conseguenza di questo cambiamento nel mondo del lavoro è stata un aumento complessivo degli impieghi a tempo parziale che, in realtà come i Paesi Bassi, il Regno Unito e la Svezia, attualmente rappresentano quasi un terzo del totale dei posti di lavoro. La maggior parte di queste attività a tempo parziale non è più del tipo "industriale" (cioè, connessa a profili occupazionali bassi e spesso scarsamente tutelati), ma richiede sempre maggiori qualifiche e capacità che le persone, per vari motivi, non possono o non vogliono esercitare in lavori a tempo pieno.

Nei prossimi 15-20 anni il lavoro flessibile, una categoria che comprende anche il lavoro autonomo e il lavoro a termine, diventerà la regola nell'ambito delle professioni e persino della gestione aziendale. Ad esempio, milioni di persone lavoreranno nella propria abitazione, almeno per una parte della settimana, con notevoli risultati in termini di produttività e con notevoli riduzioni dei costi di gestione e di trasporto. Inoltre, in molti Paesi, come Italia, Stati Uniti, Giappone e Regno Unito, la percentuale di lavoro a tempo parziale e autonomo aumenta con l'età. Spesso, il lavoro autonomo aiuta gli individui a restare economicamente attivi più a lungo.

Nella maggior parte dei Paesi considerati i dipendenti del settore terziario tendono ad andare in pensione più tardi, rispetto al settore secondario. Le statistiche, sia negli Stati Uniti che in Europa, dimostrano che i dipendenti del settore manifatturiero vanno in pensione prima rispetto a quelli del terziario (es., il Ministero del Lavoro francese, 1994). Questo può dipendere dal fatto che la ristrutturazione, sinora, è stata molto più radicale nel settore industriale, con l'adozione di politiche di prepensionamento molto più dure. Un altro motivo importante è che il lavoro, nel settore terziario, è soprattutto di tipo intellettuale. Questo fatto fondamentale è convalidato da diversi studi scientifici, che mostrano come le capacità mentali diminuiscono molto più lentamente con l'età, a differenza di quelle fisiche, per cui la produttività diminuisce più velocemente, con l'età, nei lavori manuali rispetto alla maggior parte delle attività "di concetto" (Charness, 1985). Ecco perché i dipendenti più qualificati tendono ad andare in pensione più tardi, rispetto a quelli senza qualifiche, dato che la produttività e spesso la motivazione dei primi durano più a lungo.

1.5 Il pensionamento graduale

In passato la maggior parte degli operai, degli agricoltori o degli artigiani si ritirava dal lavoro in modo graduale, evitando traumi o rotture repentine. Man mano che diminuiva la forza fisica si lavorava sempre meno. Un'uscita graduale di questo tipo portava ad una riduzione naturale e progressiva, talvolta impercettibile, del carico di lavoro e ancora oggi molti lavoratori autonomi - medici, architetti, avvocati, artigiani e agricoltori - se hanno la possibilità di scegliere, non sognano altro modo per ritirarsi dal lavoro. Con la rivoluzione industriale subentrò la necessità di regolamentare le condizioni di lavoro e, gradualmente, si fece strada l'idea di diffondere il pensionamento definitivo una volta che le persone fossero diventate "vecchie" e quindi non più utili al sistema produttivo. Tale ritiro definitivo venne fissato al raggiungimento di una determinata età, prima per i minatori e gli altri lavori rischiosi o usuranti, dopo per gli impiegati. Quasi dappertutto, però, il pensionamento venne visto come un evento "definitivo", cioè con effetti immediati e irrevocabili - "*la retraite couperet*" o ritiro ghigliottina come più tardi l'avrebbero definito i fran-

cesi. La maggior parte delle persone non sopravviveva molto tempo dopo al pensionamento; alcuni anni di riposo, auspicabilmente in condizioni di buona salute, era tutto ciò che ci si poteva aspettare. Più recentemente, però, l'abbassamento dell'età pensionabile è stato accompagnato dal rapido allungamento della speranza di vita attesa. A partire dal secondo dopoguerra, il periodo della pensione non è più considerato un semplice residuo ma è diventato un vero e proprio periodo della vita, una nuova fase con nuovi stimoli che può essere pianificata con attività propositive, a cui le persone si possono preparare. Così, a poco a poco, si è fatta strada l'idea del pensionamento flessibile, di un periodo di transizione tra il lavoro a tempo pieno e il pensionamento definitivo, che si adattasse alle esigenze sia dell'individuo sia dell'impresa.

Il pensionamento graduale, detto anche pensionamento parziale, è stato introdotto e utilizzato per varie ragioni. Ridurre l'orario di lavoro in modo graduale e concordato è un modo per evitare lo shock del pensionamento, per evitare il passaggio traumatico ed improvviso da un impiego a tempo pieno al pensionamento totale. Inoltre, la riduzione dell'orario di lavoro rappresenta un modo per ottenere una maggiore flessibilità e individualizzare la propria vita lavorativa, con la possibilità di una più equa distribuzione di lavoro e tempo libero nell'arco dell'ultimo periodo del ciclo lavorativo. La riduzione dell'orario di lavoro può essere anche un mezzo per la redistribuzione del carico di lavoro. Inoltre, rappresenta una forma "dolce" di riduzione del personale e un mezzo per arginare l'esclusione crescente dei dipendenti anziani dal mondo del lavoro. Alla direzione dell'azienda offre un'importante occasione economica per trattenere i dipendenti con più esperienza e preziose capacità tecniche. Infine, da un punto di vista economico, essa riduce i costi di pensionamento e disoccupazione, non solo diminuendo il relativo volume di indennità, ma anche allungando il periodo contributivo e ampliando la stessa base contributiva (Delsen, 1990; Scarioni, 1992; Reday-Mulvey, 1993).

Esistono molte formule per l'abbassamento graduale del carico di lavoro e il relativo periodo di transizione può variare da uno a dieci anni. Come vedremo nei capitoli dedicati ai singoli Paesi, il periodo di transizione che s'incontra più spesso è di 5 anni.

Bisogna tener presente che il pensionamento graduale può tradursi in un accorciamento o allungamento della vita lavorativa. Vedremo come in Svezia, dove l'età pensionabile da molto tempo è fissata a 67 anni, il pensionamento graduale venne deciso, inizialmente, per facilitare proprio l'accorciamento della vita lavorativa. In Francia, per fare un altro esempio, le attuali politiche mirate ad invertire la tendenza al pensionamento anticipato, considerano il pensionamento graduale come una specie di prepensionamento a tempo parziale, in sostituzione del prepensionamento totale. L'effetto ultimo di queste politiche, però, è quello di allungare la vita lavorativa. Lo stesso si può dire del Giappone e della maggior parte dei Paesi considerati. Secondo i curatori dello studio, il pensionamento graduale determina una specie di allungamento flessibile della vita lavorativa e va utilizzato in questo senso.

Considerato, spesso, un ponte tra l'età pensionabile ufficiale e quella reale, a nostro parere, il pensionamento graduale è destinato a diventare il modo normale per allungare la vita lavorativa, oltre qualunque età pensionabile puramente astratta. È proprio per questo motivo che gli autori sostengono, con forza, che non deve essere posto alcun limite di età per quanto riguarda il lavoro e l'occupazione.

1.6 Nuove politiche per ridurre la tendenza al prepensionamento

Le prime crepe nel "vecchio accordo" sul pensionamento anticipato cominciarono ad apparire già nei primi anni '80, quando i governi iniziarono a preoccuparsi dei costi economici per sostenere il sistema. Sebbene i cambiamenti siano intervenuti in momenti diversi nell'area OCSE - prima in Paesi come la Francia e l'Italia, dove il sistema del prepensionamento era stato avviato anticipatamente e dove aveva incontrato i maggiori favori, o il Giappone, che ha una lunga tradizione in fatto di lavoro sino a tarda età - la consapevolezza che la tendenza al prepensionamento non poteva continuare per sempre era, ormai, generalmente diffusa.

In molti Paesi le preoccupazioni per un'intollerabile pressione futura dei sistemi previdenziali divennero particolarmente acute. Già nel 1983 negli Stati Uniti venne approvata una legge per aumentare l'età pensionabile ufficiale. Germa-

nia, Giappone, Francia, Italia, Svezia, Regno Unito hanno seguito a ruota, o aumentando l'età pensionabile o incrementando il numero di anni contributivi, rendendo le condizioni per il pensionamento anticipato meno appetibili.

Per quanto riguarda l'oggetto specifico di questo studio, molti Paesi hanno approvato leggi a favore del pensionamento flessibile con la possibilità di integrare la pensione con redditi da lavoro e con varie modalità di ritiro graduale. Negli ultimi anni numerosi Stati dell'UE hanno adottato provvedimenti per il pensionamento graduale: la Danimarca (1988, rafforzato nel 1995), la Francia (1988), la Germania (1989, in vigore dal 1992), l'Italia (con la recente riforma previdenziale del 1995), il Lussemburgo e la Spagna. I nuovi Stati membri, Svezia, Finlandia e Austria, hanno adottato provvedimenti in questo senso rispettivamente nel 1976, 1987 e 1993. Anche in Giappone sono state prese misure di questo tipo, nel 1986, ulteriormente rafforzate nel 1994. La tendenza generale insita in tutte queste riforme è chiara: permettere ai lavoratori più anziani di ritirarsi con gradualità e, dopo, di restare comunque attivi. Come vedremo, il pensionamento graduale contribuisce notevolmente a colmare il divario tra l'età pensionabile ufficiale e quella a cui effettivamente si lascia il lavoro, soprattutto in quei casi dove è prevista un'età più bassa per poter usufruire del pensionamento anticipato. A nostro parere il vantaggio del pensionamento graduale rispetto agli altri schemi molto utilizzati nel corso degli ultimi due decenni (prepensionamento, disoccupazione o indennità di invalidità), è che può essere facilmente inserito negli schemi di pensionamento e, quindi, più agevolmente incorporato nelle strategie globali sull'occupazione ed essere considerato un sistema "permanente".

Le imprese e le società, seppur lentamente, stanno prendendo coscienza del fatto che lo scaricare o espellere i dipendenti più anziani implica, talvolta, una perdita diretta e irreparabile di capacità ed esperienze. Il prepensionamento viene visto sempre più come una soluzione a breve o rapida per problemi come il licenziamento e l'invecchiamento della popolazione attiva, ma anche come una soluzione costosa, in quanto aumenta la necessità contributiva per il mantenimento del sistema pensionistico e assistenziale in genere. Tuttavia, vedremo anche quanto la maggior parte delle strategie aziendali sia

ancora, in larga misura, influenzata dalla cultura del pensionamento anticipato e dalle condizioni difficili in cui versa il mercato del lavoro.

Molte organizzazioni sindacali sono sempre più consapevoli che i bisogni dei lavoratori del settore terziario sono diversi da quelli del settore manifatturiero e che occorre affrontare problemi come il consolidamento dell'invecchiamento della forza lavoro e la formazione permanente. Per quanto riguarda i lavoratori più anziani, varie indagini hanno dimostrato che spesso essi desiderano una qualche forma di transizione tra un lavoro a tempo pieno e il pensionamento definitivo, anche se la stragrande maggioranza si aspetta di poter raggiungere il pensionamento ad un'età ancor giovane e a condizioni economicamente molto generose.

Quindi, al momento in cui scriviamo, sembra emergere un "nuovo accordo", capace di sostituire il "vecchio", il cui processo di formulazione varia da Paese a Paese, come verrà dimostrato nel raffronto fatto tra alcuni Stati dell'OCSE. Sebbene, in linea generale, si sia verificato un rallentamento nella diminuzione dei livelli di occupazione tra i lavoratori più anziani, vedremo che se le politiche pubbliche non vengono adeguatamente recepite da parte delle aziende non riusciranno a produrre i risultati sperati. Il solo innalzamento dell'età pensionabile, ad esempio, rappresenta una risposta decisamente parziale al problema.

In un tale contesto le principali questioni a cui si tenterà di dare una risposta nei capitoli dedicati ai singoli Paesi sono le seguenti: quali incentivi sono stati introdotti per sostenere l'applicazione delle nuove politiche e quali risultati sono stati ottenuti? In che modo può essere colmato il divario attuale tra la progettualità socioeconomica molto ampia delle politiche sociali e le esigenze strategiche delle singole imprese, e in che modo può essere migliorata la collaborazione tra Stato e imprese? Che forma acquisterà il "nuovo" accordo e come potrà essere sviluppato in futuro?

Riferimenti bibliografici

- Bovenberg, A.L. (ed.) (1994), *The Economics of Pensions: The Case of the Netherlands*, Papers and Proceedings 9401, Research Centre for Economic Policy, Rotterdam.
- Charness, N. (1985), *Studies in Human Performance*, John Wiley and Sons.

- Commission of the European Communities (1993), *Older People in Europe: Social and Economic Policies, The 1993 Report of the European Community Observatory*, DGV, Bruxelles.
- Delsen, L. (1990), 'Part-time Early Retirement in Europe'. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 15, pp. 139-157.
- Delsen, L. (1995), *Atypical Employment: An International Perspective. Causes, Consequences and Policy*, Wolters-Noordhoff. Groningen.
- Delsen, L. (forthcoming), 'Gradual Retirement: Lessons from the Nordic Countries and the Netherlands', *European Journal of Industrial Relations*.
- Holzmann, R. (1988), *Pension Policy in the OECD Countries: Background and Trends*, IMF Working paper WP/88/85, International Monetary Fund, Washington.
- Holzmann, R. (1992), *Economic Aspects of Pension Reform in OECD Countries*, Paper presented at the 48th Congress of the International Institute of Public Finance 'Impact of Demographic Changes for the Public Finances', August 24-28, Seoul.
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (ed.) (1994), *Emploi et vieillissement*, La Documentation Française, Parigi.
- Reday-Mulvey, G. (1993), 'Facing Social Uncertainty: Towards a New Social Policy' in Giarini. O. and W. Stahel, *Limits to Certainty*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, Oxford, New York etc.